



社会政策亮点 25



亚太地区：通过发展创新性和主动性社会保障来应对复杂需要

亚太地区各国的社会保障制度以其提供因地制宜的措施的能力而著称，这些措施一方面能减少风险，同时又以前瞻性眼光做到了适应一种变化的操作环境。确切而言，国际社会保障协会关于该地区社会保障制度最新发展和趋势的证据令人对前景充满信心。常常以最脆弱群体为目标的覆盖扩大正在逐步实现，为预防和减轻包括自然灾害在内的下行风险的影响而采取早期作为的主动努力越来越为人们所追求。换言之，社会、人口和环境变化的日益增加的复杂性和不确定性正在带来新的挑战，要求做出不仅是可持续的而且更加创新性的回答。正如本期《亮点》所指出的，由社会保障管理部门更加广泛地采纳最先进的管理技术将构成在该地区更加充分的实现充满活力的社会保障的一个重要基石。

国际社会保障协会秘书长
汉斯—霍斯特·康克乐伍斯基

早期前瞻性干预措施的重要性

有日益增多的证据表明在亚太地区国家社会保障制度针对风险和不确定性正在采取一种更为主动预测的态度。这是由国际社会保障协会完成的题为《亚太地区：通过采取创新性和主动性社会保障来应对复杂需要》的新报告中的一项重要发现。正如该报告所指出的，该地区社会保障管理部门的这一积极转变在很大程度上是由解决三方面背景挑战的需要所促成的。

劳动力市场分割化

在全球化背景下，经济的迅速变革带来劳动力市场灵活性增加、就业合同短期化和移民流量的增长。造成的结果之一是就业脆弱性的加大，导致自上世纪

本期内容

- 证实亚太地区社会保障有能力将覆盖扩至脆弱群体
- 支持该地区社会保障计划采取早期前瞻性干预措施以应对新挑战和满足复杂需要
- 披露社会保障制度在如何应对范围广泛的冲击、危机和自然灾害
- 确认信息通信技术和现代管理技术如何在本地区改善社会保障管理部门的服务交付

纪 90 年代以来该地区从事非正规经济的劳动力比例上升。针对这种情况，许多国家的社会保障制度成功地转变了它们的管理程序和流程，采取了新的政策措施以扩大对受这种变化影响的人们的有效覆盖。

重要事实和数字

- 在亚太这个多样化地区居住着全世界 60% 以上的人口，既包括诸如韩国和日本等高收入的经济组织成员国，也包括诸如柬埔寨和缅甸等较低收入国家。该地区的特点是，在诸如劳动力市场结构、经济发展水平和社会保障计划的成熟程度等主要参数上，各国有很大差异。
- 大约 11 亿人，即亚太地区劳动力的 60% 处于脆弱性就业中。而这种就业只能一般提供低质量的、非生产性和低报酬的就业机会，以及很少的社会保护或不提供任何社会保护。
- 社会保障和卫生保健的覆盖水平在该地区存在很大差异，一般从较高收入国家的全民准入到某些较低收入国家的大约 5%-10%。
- 公共卫生和社会保障开支估计仅为 GDP 的 5.3% (不包括西亚)。相比之下，拉丁美洲及加勒比地区为 10.2%。
- 有一批国家正在扩大对其人口的覆盖面，包括对自营业者、农村人口、移民工人和海外工作国民的覆盖。
- 尽管亚太地区在 2005-2010 年期间城镇人口以每年平均 2% 的比率在增长，但 2010 年的城镇化率在该地区仍有很大差异，从高收入国家中的平均 75% 到欠发达国家中的平均 27% 而不等。
- 在生活在亚太地区的 42 亿人口中，57% 的人生活在农村地区，而相比之下的全球平均水平为 49%。

对于社会保障来说，一个日益上升的目标是应更好的照顾有着非正常劳动模式的劳动者。例如，资格标准的变化和赋予权利及最低工作年限要求的放宽便于将覆盖扩至一个数量日益庞大的劳动大军。简化津贴规划和计算方式以及将缴费征收要求与这类劳动者的收入模式联系起来也产生了积极的影响。当然，要使缴费型计划获得成功，有效的遵缴和监察机制同样是必要的。

2010 年，该地区共接纳了 5300 万移民，占该地区总人口的 1.3% 和全世界移民人口总数的 25%。在某些国家，比如印度和中国，国内移民工人带来了重大管理挑战。这些挑战包括开发解决办法，以避免劳动者进行重复性社会保障登记——或者根本不登记，因为他们在不同的行政区域之间流动。另一个挑战是应确保当劳动者流动寻找工作时这些登记劳动者留在家乡的家庭成员也获得覆盖。反过来，日益增加的跨国界移民的流量提出了特殊的双边层次和地区水平上的管理及社会保护的挑战。

非传染性疾病的上升

非传染性疾病（如糖尿病、癌症、肥胖症、工作关联紧张）的发病率在该地区上升越来越迅速，为社会保障制度带来许多挑战。首先，更高的医疗和残疾费用影响到社会保障和卫生保健的开支。其次，劳动力市场活动和生产率水平受到损害，这将以负面的方式影响社会保障的收入。诸如马来西亚等许多国家的社会保障制度对这一挑战的回答是，着重加强预防性卫生和主动重返工作的两方面措施。

一个老龄化人口

自上世纪 70 年代以来，出生率在该地区一批国家中下降十分迅速，这一趋势在东亚尤为突出。同时，预期寿命在迅速增加，反映出获得社会保障和医疗保健机会的改善以及贫困水平的明显降低。尽管预期寿命的延长是一种正面的发展，但它也对社会保障（特别是老年和残疾给付）和卫生保健筹资提出了挑战。

人口老龄化对于老年给付的设计和可持续筹资提出了特殊问题，特别是因为不断恶化的制度抚养比。作为回答，许多国家开始进行养老金改革，重点是提高退休年龄，而这常常是分阶段逐步实行的。然而，这种变革的后果是很复杂的，并且提出了在津贴筹资和津贴支付水平方面的代际公平问题。

扩大覆盖方面的重大成就

在该地区，处于非正规经济中劳动者的比例在不断增长。这些劳动者常常没有和社会保障制度下登记或受到覆盖。扩大社会保护于这些劳动者不仅是人权方面的一种迫切要求，而且向他们提供津贴和服务应为促进经济增长和社会凝聚力奠定一个良好的基础。

近些年见证了许多出色事例，表明社会保障各个分支都在迅速扩大其覆盖范围，包括对移民工人以及非正规经济和农村经济中的劳动者的覆盖。这些事例包括：

- 放宽资格条件和使缴费支付便利化。例如，在中国，自营就业者的费率要低于工薪雇员，而缴费基数根据各省情况是灵活的。
- 提高对部分劳动者在登记方面面临困难的认识，包括他们的工作场所偏远和他们难于获得金融服务。为了克服这些挑战，通过使用流动办公方法、使用信息通信技术、与工人代表一起工作等加强了管理的存在。约旦和斯里兰卡，比如说，就建立和实行了以海外工作国民为目标的自愿性制度。
- 在越南等国，诸政府机构在地方和国家层次进行更好的战略性协调，以保证津贴的连贯交付。
- 一种可以感觉到的趋势是在走向全民覆盖，一个共同优先目标是扩大对卫生保健的覆盖（在中国、印度尼西亚、越南、泰国）。这样的努力常常要求同时实行包括使用（社保）身份卡的管理措施。

有效应对冲击、危机和自然灾害

在该地区，社会保障越来越被看作是一个应对难于预测的、常常是极端的冲击、危机和自然灾害等复杂影响的重要行为主体。在许多国家，这种创新性作用的展示是与社会保障对生命周期和劳动力市场危机提供集体应对这一更加传统的作用并行不悖的。

经济冲击和以就业为重点的应对办法

尽管证据表明不像在欧洲和北美那样严重，但全球危机也影响到亚太地区，造成就业率停滞，特别是在青年劳动者中，而且常常是对非正规经济中的劳动者有重大影响。作为应对，该地区的社会保障制度改进了津贴计划的设计和协调，同时强调要满足更广泛的就业目标。

社会保障制度以一系列方式对危机引发的就业挑战作出了回答。包括菲律宾在内的一批国家将社会保障干预与就业计划和再培训联系起来。在中国，处于困境的企业被允许推迟或减少对医疗、残疾和失业津贴的社会保障缴费。在日本，失业保险被扩大到临时工人、费率被降低、津贴支付期限被延长，而且发展了一种部分失业保险制度。在约旦，针对低收入工人提高了失业津贴，针对贫困家庭增加了家庭津贴。在泰国，府（省）级社会保障局加快了对失业津贴的支付。一些国家正在做出示范。

自然灾害

气候变化影响和极端事件的日益增多，伴之以人类活动日益扩大的影响相，使得该地区面对自然灾害的打击变得特别脆弱。常常是由于之前的预见性、应有的准备和风险管理，社会保障管理部门得以对灾难作出有效反应，确保它们得以对由这些事件造成的需要迅速作出回答。人们希望，社会保障制度对未来极端事件预测的更为广泛的主动参与将变成该地区国家社会保护战略的一个越来越重要的部分。

在新西兰，社会保障制度迅速而有效地对克赖斯特彻奇地震作出了反应。在菲律宾，国家北部泛滥的洪水要求社会保障机构作出积极的介入。在澳大利亚许多州 2012 年初遭遇洪灾之后，由人力服务部管理的澳大利亚政府灾难恢复付款向这些受影响人群提供了一次性总额付款救助。

日本的社会保障和 2011 年地震与海啸

在应对 2011 年地震过程中，日本社会保障制度采取了 200 项以上的措施。部分措施是回应短期需要的，包括派出更大数量的医务人员，提供医疗物品，做出专项失业保险拨付，审查和加强职业安全措施，放宽缴纳社会保障费的截止期限和开办一站式服务以提供信息。长期性措施包括降低缴费支付，延长失业保险津贴支付，以及在家庭成员失踪放宽亲属津贴索赔规定。

尽管一次性自然灾害的发生时间和规模难于预测，但对于像气候变化和海平面上升等其他发展趋势的长期性影响，人们存在着越来越多的共识。这种共识正允许社会保障管理部门，如在基里巴斯，制定减轻未来环境变化的负面社会经济影响的战略计划。

改善服务的信息技术和现代管理技术

要提供可持续和有效服务，社会保障制度要求有管理措施和恰当的先进技术的支持。毫不奇怪的是，在一个财政限制和公众监督日益增加的时代，管理的优化越来越被看作是必不可少的。从这一角度看，在该地区可观察到八大趋势：

1. 通过将某些服务置于同一屋顶下和走向服务质量统一水平为重点的组织改革实现进一步协调和更高的效率。
2. 关注工作流程以改善工作操作程序和“精益方法”，使所有工作人员都致力于加强组织管理和效果。
3. 采用旨在改善管理的绩效指标，包括服务质量标准，以使一个机构得以监控其表现如何并确定在那些方面尚需进一步改进。
4. 被赋予权利的雇员和行为准则对一个组织的绩效、弹性和活力而言极为关键。需要具有针对性的人力资源政策以吸引、开发和保留有能力的工作人员和激发他们对该机构的忠诚。
5. 风险管理为管理部门提供一种具有主动性和预防性的管理工具，可以使它们面临的风险得到理解、评估和缓解、接受或者如果可能的话被转移开去。
6. 使用智能卡以改善准入和跟踪成员资格，正在导致效率改善和减少津贴的重复发放。
7. 信息技术在实际帮助改善扩面、缴费征收和津贴发放等工作。
8. 在任何时间、任何地点提供服务的电子服务在实现一场社会保障服务交付方面的革命，它使得以更低成本对个人需要作出个性化反应成为可能。

奋起迎接挑战

从国际社会保障协会的亚太地区报告中得出的一个主要结论是，社会保障管理部门在其中运作的的环境正在变得更加复杂。不过，报告关于该地区社会保障部门前进道路的四点评价仍然是正面的：

第一，由社会保障制度为应对风险和不确定性而明显采取早期性和前瞻性干预措施已成为一种必需。第二，广泛扩大社会保障覆盖以惠及诸如工作在非正规和农村经济中的脆弱群体是可能的，并具有积极的影响。第三，社会保障制度在应对冲击、危机和自然灾

难的协调一致的国家对策中越来越被看作是一个关键部分，从而提高制度的能见度，并增强公众对制度的支持。第四，社会保障管理部门服务提供的进一步改善的实现是与恰当应用信息通信技术和现代管理技术密切相联系的。

展望更远的未来，该报告提出了五个重大课题，以供亚太地区国际社会保障协会的会员机构作进一步的探究。

1. 为了承担社会保障制度现有的和创新型的新作用，就必须有恰当的筹资机制作为辅助，它应是充分的和强有力的。
2. 社会保障创新的目的必须是针对不同的外部环境和为满足复杂的需要而采取因地制宜的方法。它还必须使向包括非正规经济和农村经济中的劳动者在内的不同人口群组提供标准津贴和服务成为可能。通过使用信息通信技术可以使采纳因地制宜的方法变得更容易，但是，它同样要求实行灵活的管理，这包括一定恰当水平的权力下放、代理和赋予社会保障工作人员以权力。
3. 不断发展的因地制宜方法可能导致津贴和服务的一定分割化。和谐的计划设计应当避免津贴的重叠化、激励措施不一致化和资源利用的低效率。
4. 解决分割化挑战的一个关键先决条件是加强与其他利益相关方的协调。协调对于社会保障管理部门涉足新的领域也是必不可少的，在这些领域中来自外部的专门知识可以得到开发利用——这在针对经济冲击和自然灾害的应对方面尤为如此。
5. 尽管社会保障的累进式社会作用越来越得到承认，但尚需进一步的工作以充分评估它的积极影响。例如，需要做出更大的努力，以帮助设计干预措施来预测，减轻和在可能情况下预防风险事件的负面影响。

来源

来源：国际社会保障协会，2012年。Asia and the Pacific: Addressing complex needs through innovative and proactive social security (Developments and trends). (《亚太地区：通过采取创新性和主动性社会保障来应对复杂需要》)(发展与趋势)，日内瓦，国际社会保障协会。

国际社会保障协会 (ISSA) 乃汇聚各国社会保障管理部门和经办机构的世界领军国际机构。国际社会保障协会为其会员提供信息、研究、专家建议和平台，以便在世界范围内建立和促进充满活力的社会保障制度和政策。

ISSA
4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int